

## ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

Г.Ш. Вартанян, магистрант

Южно-Российский институт управления (филиала) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,

(Россия, г. Ростов-на-Дону)

*Аннотация.* В статье указывается на необходимость формирования эффективной модели организации местного самоуправления. Делается вывод, что двухлетняя российская практика избрания глав администраций из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, разнообразна и противоречива, что требует дальнейшего развития процесса замещения должности главы в свете продолжающегося реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* модель организации местного самоуправления, местное самоуправление, выборы главы муниципального образования.

Согласно Конституции РФ местное самоуправление – одна из основ конституционного строя, а органы местного самоуправления исключены из системы органов государственной власти. При этом самостоятельность и независимость местного самоуправления не может рассматриваться как основание, позволяющие противопоставить его государственной власти, так между ними имеется диалектическая взаимосвязь.

Являясь одни из элементов самоорганизации общества, местное самоуправление перенимает на себя выполнение ряда функций государства, а государство, в свою очередь, принимает необходимые меры для создания условий, в которых местное самоуправление сможет решать вопросы местного значения. И как результат - местное самоуправление превращается в механизм согласования интересов общества и государства, уровень власти, наиболее приближенный к населению и отвечающий за самые насущные вопросы жизнеобеспечения населения.

Мы полностью разделяем позицию В.А. Сологуба и Л.Е. Мурашевой, которые отмечают, что местное самоуправление – это, во-первых, местная публичная власть, создаваемая и реализуемая в различных организационных формах местными сообществами, а, во-вторых, это демократический институт гражданского общества, призванный обеспечивать реализацию

конституционных прав и свобод граждан (3, с. 20-34). Именно данный подход, по нашему мнению, должен лежать в основе выбора оптимальной модели замещения должности главы муниципального образования, фактически определяющей порядок взаимодействия главы муниципального образования с представительным и исполнительно-распорядительным органами местного самоуправления.

Проведенный анализ положений, закрепленных в статье ФЗ №131, позволяет выделить следующие модели замещения должности Главы муниципального образования [6]:

- модель, при которой глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя;

- модель, при которой глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. В литературе такая модель получила название «сильный мэр – слабый Совет»;

- модель, при которой глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя. Данную модель также называю «Мэр-

Управляющий». Управляющего также принято именовать «сити-менеджером»;

– модель, при которой глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию. В литературе такая модель получила название «сильный Совет – слабый Мэр»;

– модель, при которой глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию.

В последние десятилетия наблюдается все большая бюрократизация местной власти, ее самоуправленческая природа в значительной степени утрачивается, при этом значительная часть управленческого ресурса муниципалитетов передается на региональный уровень. Одним из ярких примеров данной тенденции является реформа 2014-2017 года, результатом которой в том числе стало искусственное и повсеместное насаждение модели «сити-менеджер» - «Совет», основной целью которого является «вертикализация» системы управления.

В докладе Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год подчеркивается, что описанные тенденции снижают интерес и доверие людей к местному самоуправлению, воспроизводят и усугубляют низкий уровень вовлеченности граждан в муниципальное управление (2, с. 18-19).

В свою очередь, международный опыт муниципального развития показывает, что, чем больше граждане вовлечены в процесс принятия решений на местном уровне, чем больше они удовлетворены качеством диалога в локальном сообществе, тем более продуктивным и конструктивным становится их взаимодействие с публичной властью регионального и федерального уровней.

Возвращаясь к вопросу поиска оптимальной модели взаимодействия главы

муниципального образования и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, органически сводящейся к выбору организационной модели замещения должности главы муниципального образования, отметим, что такая оптимальная модель должна, в первую очередь, выбираться исходя из ожиданий населения. Именно такой подход позволит местному сообществу реально участвовать в отправлении местного самоуправления и снизит зависимость муниципалитетов от региональных властей.

Актуальные социологические исследования показывают, что в настоящее время население считает наиболее оптимальным замещение должности Главы муниципального образования посредством всенародных выборов. Так, 15 – 19 сентября 2017 года Левада-центром проведен по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте 18 лет и старше в 137 населенных пунктах 48 регионов страны. Согласно его результатам (рис. 1) 65 % опрошенных считают, что глава администрации должен избираться на всенародных выборах, в то время как за «конкурсный» отбор отдали свои голоса 12 % респондентов, и 5 % - за то, что глава избираться депутатами муниципального совета из своего состава (5).

При этом большинство опрошенных (71 %) в той или иной мере положительно относились к идее проведения региональных референдумов, вместе с президентскими выборами, о принятии региональных законов, фиксирующих выборность местных властей путем всенародного голосования, и готовы потенциально поддержать такие законы.

**Ответ респондентов на вопрос: «Как вы считаете, глава администрации вашего города/района (мэр, глава района) должен избираться на всенародных выборах, назначаться конкурсной комиссией или избираться депутатами муниципального совета из своего состава?» (в %)**

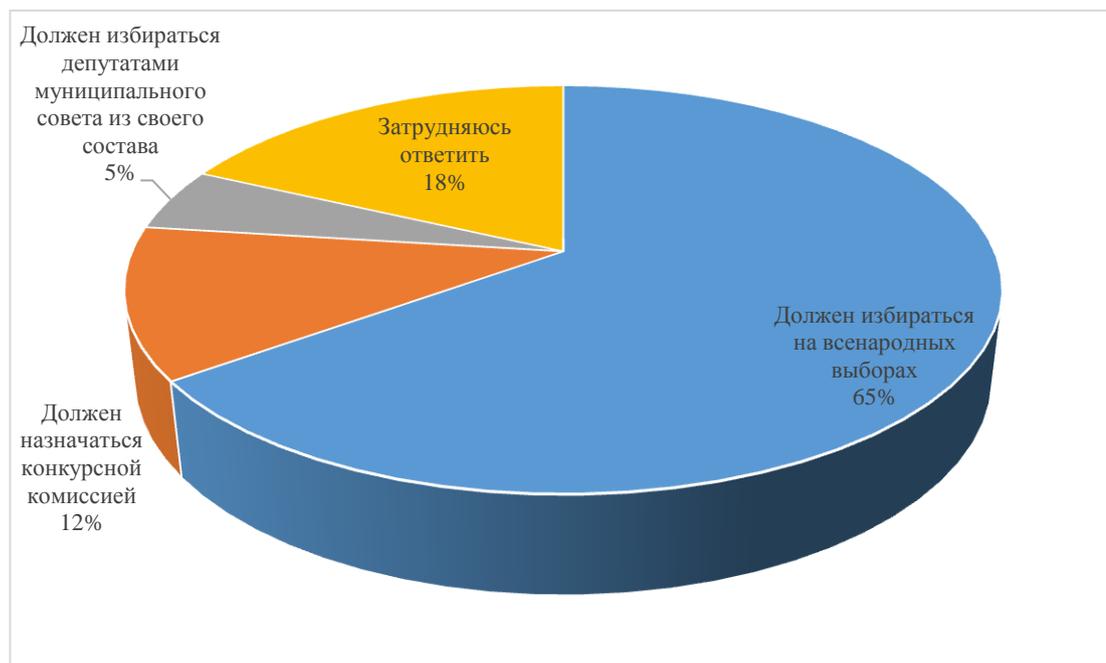


Рисунок 1.

Необходимость выбора главы муниципального образования на муниципальных выборах также отмечается и экспертным сообществом – самими главами муниципальных образований.

В апреле-мае 2017 г. в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Ассоциациями городов Поволжья и «Города Урала» провела очередной экспертный опрос руководителей муници-

пальных образований [1]. Опрошены 78 руководителей разных типов муниципальных образований России из 37 субъектов Российской Федерации. Для муниципальных образований, руководители которых приняли участие в данном опросе, введенными в действие законами субъектов Федерации предусмотрены различные модели и отношение к ним среди опрошенных руководителей неоднозначно (таблица 1).

Таблица 1. Соотношение моделей, установленных законами субъектов Федерации и наиболее целесообразных для конкретного муниципального образования, с точки зрения их руководителей, % ответивших

<b>Модель системы организации местного самоуправления</b>	<b>Установленная законом субъекта Федерации</b>	<b>Наиболее целесообразная модель</b>
I. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава	23,1	41,3
II. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и исполняет обязанности председателя представительного органа, глава местной администрации назначается по итогам конкурса	2,6	0
III. Глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и исполняет обязанности его председателя, глава местной администрации назначается по итогам конкурса	21,8	18,7
IV. Глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию	2,6	0
V. Глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию	50,0	37,3

Таблица 1 позволяет заключить, что наблюдаются существенные расхождения между моделями системы организации местного самоуправления, которые реально предусмотрены законодательством регионов, и теми моделями, которые с точки зрения руководителей муниципальных образований являются наиболее целесообразными и эффективными.

По-нашему мнению, в наибольшей степени все представленные негативные тенденции проявляются при реализации на практике модели, когда глава муниципального образования, орган и высшее должностное лицо местного самоуправления, назначается по результатам конкурсного отбора. По сути «человек со стороны», абсолютно не наделенный мандатом доверия жителей муниципального образования становится главным его представителем.

Единственным плюсом, и здесь мы разделяем мнение В.А. Сологуба и И.А. Ха-

шевой (4, с. 268) является то, что можно «выбрать» более квалифицированного специалиста в сфере государственного и муниципального управления, «крепкого хозяйственника», который обеспечит стабильное развитие муниципального образования.

Возникает закономерный вопрос о рациональности распоряжения ресурсом народного доверия, которым наделен глава муниципального образования. С учетом изложенного нерациональной является модель, когда глава муниципального образования выбирается из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. В рассматриваемом «человек со стороны», который не знает специфики конкретного территориального образования, фактически может возглавить всю систему органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. Можно заключить, что модель замещения должности главы муниципального образования,

где он выбирается из числа претендентов по конкурсу, на практике расширяет возможность региональных элит формировать наиболее «угодную» власть в муниципальных образованиях.

На наш взгляд, подобный подход противоречит конституционным принципам самостоятельности местного самоуправления, и соответственно все нормы, касающиеся данной модели, включая так старательно прописанные нормы о соответствующем конкурсе (ч. 2.1. ст. 36 ФЗ № 131) противоречит принципу самостоятельности местного самоуправления.

Таким образом, нам представляется возможным сохранение названного достоинства модели «сити-менеджера» и без потери «народного мандата» главы муниципального образования. Сделать это возможно в рамках модели, когда местное сообщество непосредственно участвует в формировании представительного органа и выборах главы муниципального образования, который возглавляет исполнительно-распорядительный орган, обеспечив реализацию следующих мероприятий:

1. Установление ответственности за неисполнение предвыборной программы. Соглашаясь с В. А. Черепановым (7, с. 4), полагаем необходимым обратить внимание на то, что отсутствие в федеральном законодательстве норм, недвусмысленно устанавливающих меры ответственности выборного должностного лица за невыполнение пунктов предвыборной программы, позволяет усомниться в эффективности применения данного инструмента электоральной демократии на практике. Реализация института отзыва в связи с несоблюдением предвыборной программы согласно п. 2 ст. 24 Закона № 131 напрямую зависит от регламентации данного вопроса в уставе муниципального образо-

вания. Между тем в уставах муниципальных образований данный механизм не используется. При реализации указанной меры норма о том, что глава муниципального образования подконтролен населению не будет простой формальностью.

2. Несмотря на то, что глава муниципального образования фактически является единоличным органом местного самоуправления, в предлагаемой модели он возглавляет исполнительно-распорядительный орган, который состоит из муниципальных служащих. При этом, согласно статье 2 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба является профессиональной деятельностью.

Таким образом, для того, чтобы «обеспечить стабильное развитие муниципального образования» главе муниципального образования необходимо подобрать высококвалифицированные кадры, которые будут соответствовать установленным квалификационным требованиям и смогут оперативно и качественно решать поставленные задачи.

Кроме того, для того, чтобы избиратели могли оценить степень профессионализма кандидата на должность главы муниципального образования, последний должен представить основные «точки» развития муниципального образования и указанием на перспективно используемые ресурсы, а также презентовать свою «команду» - кандидатов на должности заместителей главы муниципального образования.

Указанные меры позволят местному сообществу не просто увидеть «красивую картинку», но и оценить команду кандидата, которая будет трудиться на благо данного сообщества.

**Библиографический список**

1. *Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России (результаты опроса руководителей муниципальных образований, апрель-май 2017 г.)* // Электронный ресурс [Режим доступа: свободный] [http://www.asdg.ru/about/struct/sobr/XXXIV/Monitoring\\_2017.pdf](http://www.asdg.ru/about/struct/sobr/XXXIV/Monitoring_2017.pdf) (Дата обращения: 08.03.2018 г.)
2. *Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год.* – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017.
3. *Сологуб В.А., Мурашева Л.Е. Механизмы влияния местного самоуправления на культурные процессы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - 2009. - №4. С. 20-34.*
4. *Сологуб В.А., Хашева И.А. Мэр или сити-менеджер: к проблеме выбора организационной модели муниципального управления // Проблемы повышения эффективности местного самоуправления в условиях современных реформ и политических процессов в России / Под ред. Понеделкова А.В. Изд-во: ЮРИУ РАНХ и ГС. 2015. С. 268.*
5. *Социологическое исследование Левада-центра на тему «Выборность глав городов, муниципальных районов».* // Электронный ресурс [Режим доступа: свободный] <https://www.levada.ru/2017/09/25/vybornost-glav-gorodov-munitsi-palnyh-rajonov/> (Дата обращения: 08.03.2018 г.)
6. *Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, №202. 08.10.2003.*
7. *Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - №5. - С. 4.*

**SEARCH FOR THE OPTIMAL MODEL FOR THE REPLACEMENT  
OF THE POST OF THE HEAD MUNICIPAL FORMATION:  
TO THE STATEMENT OF THE PROBLEM**

**G.Sh. Vartanyan, graduate student**

**South-Russian Institute of Management (branch) Russian academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation,  
(Russia, Rostov-on-Don)**

***Abstract.** The article points to the necessity of forming an effective model of organization of local self-government. It is concluded that the two-year Russian practice of electing heads of administrations from among candidates and commissions is diverse and contradictory, which requires further development of substitution in the government of Russia.*

***Keywords:** model of organization of local self-government, local self-government, elections of the head of the municipality.*